



**HAL**  
open science

## Macron. Les 12 mois de Jupiter : Institutions et vie démocratique

Guillaume Tusseau

► **To cite this version:**

Guillaume Tusseau. Macron. Les 12 mois de Jupiter : Institutions et vie démocratique. 2018. hal-03648481

**HAL Id: hal-03648481**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03648481v1>**

Submitted on 21 Apr 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

# Macron, les 12 mois de Jupiter

## Institutions et vie démocratique

**Guillaume Tusseau**, Sciences Po, École de droit, Paris, France

Date de publication : 2018

URL : <http://www.institutmontaigne.org/macron-les-12-mois-de-jupiter/institutions-et-vie-democratique>

### L'Essentiel

L'élection d'Emmanuel Macron, contre et hors les clivages politiques traditionnels, bouleverse un système politique en perte de crédibilité.

La défaite historique du Parti socialiste, la présence au second tour du Front National, le choix d'un Premier ministre issu des rangs de la droite républicaine et une opposition qui peine à s'incarner, que ce soit à travers la France Insoumise ou Les Républicains, contribuent à la recomposition du paysage politique.

Le nouveau gouvernement entend "moraliser" la vie publique et notamment la vie parlementaire.

Après la moralisation de la vie politique, la réforme de la Constitution, souhaitée par le Président et dont les grandes lignes ont été présentées par le Premier ministre le 4 avril, marquerait une réforme durable des institutions et du paysage politique en France.

### Dates clés

14 MAI 2017: Investiture d'Emmanuel Macron, président de la République

14 JUIN 2017: Présentation des projets de loi organique et ordinaire rétablissant la confiance dans l'action publique

3 JUILLET 2017: Réunion du Congrès à Versailles

17 JUILLET 2017: Première Conférence nationale des territoires

3 AOÛT 2017 - 9 AOÛT 2017: Adoption des projets de loi ordinaire et organique pour la confiance dans la vie politique

13 OCTOBRE 2017: Lancement du programme "Action publique 2022"

27 NOVEMBRE 2017: Présentation du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

1 FEVRIER 2018 : Premier Comité interministériel de la transformation publique et annonce d'un plan de départs de fonctionnaires

4 AVRIL 2018: Présentation par le Premier ministre des grandes lignes de la réforme des institutions

## Chiffres

### Suppression du régime spécial de retraite des parlementaires

Descriptif :	Le régime de retraite des députés a été aligné avec les conditions du régime de retraite dans la fonction publique par décision du bureau de l'Assemblée nationale.
Promesse de campagne ?	Oui
<b>Économie estimée à 10 M€ pour l'Assemblée nationale</b>	

Répartition de l'économie :	
Économie pour l'État :	0 %
Économie pour les collectivités locales :	0 %
Économie pour la sécurité sociale :	0 %
Économie pour le budget de l'Assemblée nationale :	100 %

### Analyse détaillée de la proposition

#### Commentaire synthétique

La suppression du régime spécial de retraite des parlementaires était une promesse de campagne du président de la République. Cependant, c'est une mesure qui relève de la compétence des bureaux des deux assemblées et non de la loi. A l'heure actuelle, seule l'Assemblée nationale a fait évoluer son régime.

La mesure d'alignement du régime de retraite des députés a été adoptée par le bureau de l'Assemblée nationale le 8 novembre 2017 pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2018. Le nouveau régime est désormais similaire à celui des fonctionnaires, tant sur les assiettes que sur les taux de cotisation. L'âge d'ouverture des droits est également fixé à 62 ans.

L'économie estimée par le bureau dans sa décision est de 10 M€ par an, qui profitera essentiellement au budget de l'Assemblée nationale qui verse une contribution annuelle d'équilibre d'environ 40 M€ au régime de retraite des députés pour 63 M€ de dépenses. Cependant l'économie évoquée est une économie de très long terme dans la mesure où la trajectoire de l'évolution des cotisations des actifs n'a pas évolué par rapport à la situation antérieure et où les conditions de retraite des inactifs sont inchangées tout comme les droits déjà acquis.

S'agissant du Sénat, aucune évolution n'est à l'ordre du jour.

#### Chiffrage détaillé

Durant l'examen du projet de loi de finances pour 2017, le rapporteur Alain Chrétien avait fait la proposition de supprimer le régime spécial des députés. Il avait pour l'occasion estimé l'économie réalisée par cette fusion à 40 M€, considérant qu'il serait intégralement supprimé y compris pour les anciens députés percevant déjà une pension. Ainsi l'ensemble de la subvention versée par le budget de l'Assemblée nationale aurait été supprimé. L'alignement des conditions et l'intégration dans le régime général aurait permis de fondre un déficit résiduel dans la masse des pensions versées.

L'économie estimée par le bureau de l'Assemblée de 10 M€ s'explique par le fait que la mesure n'est pas rétroactive et ne concerne donc que les députés qui cotisent à compter du 1er janvier 2018. Les droits acquis au titre du régime précédent ne sont pas concernés par la réforme et

donc continueront à peser sur le déséquilibre de ce régime de retraite, aussi longtemps que les droits antérieurement acquis ne seront pas épuisés.

Ce montant est donc d'une part limité et d'autre part ne devrait se retrouver dans les comptes de l'Assemblée nationale qu'à longue échéance.

En effet, l'évolution du montant des cotisations des actifs reste la même que précédemment en cohérence avec la hausse des cotisations des agents publics jusqu'en 2020 (pour atteindre 10,85 %) et les pensions versées aux retraités du régime ou à ceux susceptibles de faire valoir leur droits dans les prochaines années resteront calculées sur la base des droits acquis dans les conditions antérieures du régime. L'économie annoncée reste donc de très long terme.

### Sources utilisées

- Rapport spécial du député Alain Chrétien sur les régimes sociaux et de retraite annexé au projet de loi de finances pour 2017.
- Décision du bureau de l'Assemblée nationale du 8 novembre 2017.

### Difficultés éventuelles pour le chiffrage/ aléas et incertitudes

La réduction du nombre de parlementaires souhaitée par l'exécutif viendrait ajouter au déséquilibre de ce régime en détériorant l'équilibre entre cotisants et pensionnés et pourrait donc venir réduire l'économie de 10 M€ attendue par le bureau de l'Assemblée nationale dès 2022.

### Suppression de la réserve parlementaire

Descriptif :	La loi pour la confiance dans la vie politique adoptée le 9 août 2017 a prévu la suppression de la réserve parlementaire qui prévoyait 146 M€ de crédits budgétaires dont l'affectation était laissée à la discrétion des parlementaires.
<b>Une économie pour l'État estimée entre 58 et 68 M€</b>	

Répartition de l'économie :	
Économie pour l'État :	100 %
Économie pour les collectivités locales :	0 %
Économie pour la sécurité sociale :	0 %

### Analyse détaillée de la proposition

#### Commentaire synthétique

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique prévoit la suppression de la réserve parlementaire. Cette réserve, dont l'attribution est laissée à la discrétion des députés et sénateurs, représentait 146,3 M€ en 2016.

Des mesures de compensation ont cependant été adoptées, dans le cadre de la loi de finances pour 2018, pour amortir l'effet de la suppression de cette réserve, notamment pour les associations et les collectivités locales *via* l'abondement à hauteur de 25 M€ du fonds pour le développement de la vie associative et la réserve de 50 M€ prévue dans la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

## Chiffrage détaillé

Dans le détail, les 146,3 M€ de la réserve parlementaire se répartissaient en 2016 de la façon suivante:

- 90 M€ de crédits budgétaires votés pour l'Assemblée nationale pour 81,9 M€ effectivement versés, le solde de 8, 1 M€ a été reversé au budget général de l'État ;
- 56,3 M€ de crédits budgétaires votés pour le Sénat pour 53,3 M€ de crédits effectivement attribués dont 43,3 M€ aux collectivités locales.

Ainsi, 135,2 M€ ont été dépensés en 2016 soit 92,5 % des crédits votés. Cette somme sera intégralement supprimée du budget de l'État en 2018.

Ces crédits correspondaient à des subventions libres d'attribution laissées à la discrétion des parlementaires concernés, permettant à ces derniers de financer des associations ou des projets développés par les collectivités locales.

Toutefois, des mesures de compensation ont été adoptées, dans le cadre de la loi de finances pour 2018, pour amortir l'effet de la suppression de cette réserve notamment pour les associations et les collectivités locales qui en étaient les principales bénéficiaires :

- le fonds pour le développement de la vie associative qui dépend du ministère de l'Intérieur a été abondé à hauteur de 25 M€;
- les crédits de la mission "relation avec les collectivités locales" réserveront 50 M€ au financement de projets locaux d'investissement à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

L'attribution de ces crédits ne dépendra toutefois plus uniquement des parlementaires, même si les services de l'État devraient les associer aux décisions d'attribution. Ces deux mesures représentent une dépense budgétaire de 75 M€ pour 2018. Le gain net pour le budget de l'État se réduit donc à 68 M€ sur la base des crédits votés et à 57 M€ sur la base des dépenses constatées en 2016. Ces crédits apparaissent nécessaires compte tenu des délais de mise en place de certains projets qui s'étalent parfois sur plusieurs années.

Enfin, le Conseil constitutionnel a censuré la suppression de la réserve ministérielle au nom de la séparation des pouvoirs. Le montant de cette réserve ministérielle est toutefois bien plus modeste puisqu'il est passé entre 2013 et 2017 de 19 à 5 M€.

## Sources utilisées

- Sites de l'Assemblée nationale et du Sénat pour les chiffres 2016 de la réserve parlementaire.

## Difficultés éventuelles pour le chiffrage/ aléas et incertitudes

Le taux de consommation des crédits votés dans le cadre de la loi de finances pour 2018 pourrait faire varier le niveau de l'économie pour le budget de l'État mais de façon très marginale. L'intérêt principal de la mesure réside plus dans la moralisation des pratiques parlementaires que dans son impact budgétaire.

## Engagements de campagne

Plus modéré que certains autres candidats (Jean-Luc Mélenchon, Benoît Hamon) qui faisaient du passage à une VI<sup>e</sup> République la pierre angulaire de leur programme, le candidat Macron proposait une réforme des institutions assortie d'un changement de la pratique du pouvoir.

Le renouvellement du Parlement était la première de ses batailles : réduction d'un tiers du nombre des parlementaires, introduction d'une "dose" de proportionnelle et limitation du nombre de mandats dans le temps.

Venait ensuite la "moralisation" de la vie publique. Les promesses de ce point de vue portaient sur la réforme des moyens et avantages des parlementaires : inéligibilité pour les auteurs de certaines infractions pénales, fiscalisation de leur rémunération et fin de leur régime spécial de retraite, interdiction d'emploi des proches ou membres des familles, interdiction, enfin, d'exercer des activités de conseil.

### **État des lieux**

Témoignant de la prégnance du souci de déontologie publique, les deux premiers textes d'importance adoptés sous le quinquennat portent sur la confiance dans la vie politique. Ils renforcent le contrôle du financement politique, luttent contre les conflits d'intérêts et encadrent les "emplois familiaux". Une réforme de l'utilisation des fonds attribués aux parlementaires s'en est suivie.

Le discours de la méthode, porté par un gouvernement paritaire, transpartisan et ouvert sur la société civile insiste sur l'exemplarité, la collégialité et l'efficacité. En resserrant les cabinets ministériels, en s'appuyant sur les directeurs d'administration centrale, individuellement confirmés à leur poste, et en désignant de manière inédite des conseillers communs aux deux têtes de l'Exécutif, le travail gouvernemental doit gagner en fluidité.

### **Analyse**

La détermination du président de la République et la clarté de sa vision des institutions semblent avoir eu raison de tous les obstacles. Face à une opposition dispersée vis-à-vis du parti présidentiel, d'une part, et fragmentée en interne, d'autre part, le gouvernement offre l'image cohérente d'un apolitisme déterminé, œuvrant de manière consciencieuse à la réforme du pays. Quand bien même elles seraient sollicitées à plein, les institutions actuelles n'y suffiront peut-être pas. En témoigne l'usage des ordonnances (réforme du marché du travail et de la SNCF), signe d'un dirigisme technocratique soucieux d'efficacité qui s'accommode difficilement de la délibération politique, telle qu'elle s'exprime au Parlement où le parti présidentiel est pourtant majoritaire. Il serait donc logique que les institutions et le système démocratique eux-mêmes connaissent des mutations.

C'est d'ailleurs tout l'enjeu de la réforme des institutions qui, pour rendre le débat parlementaire plus "efficace", conduit à "l'encadrement" du droit d'amendement (limitation des amendements sans portée normative ou sans lien direct avec le texte) ou bien à la réduction du temps dévolu à l'adoption du budget et l'élaboration de la loi de financement de la sécurité sociale pour en consacrer davantage à l'évaluation de l'action du gouvernement.

### **Et maintenant ?**

Le plus important et le plus difficile restent à faire : adopter la révision de la Constitution et/ou la législation qui la met en œuvre, l'année même de son soixantième anniversaire. La réduction de 30 % du nombre de parlementaires, l'élection de 15 % des députés à la proportionnelle dès les législatives de 2022, la limitation diachronique du cumul des mandats à trois consécutifs et la rationalisation accrue de la procédure parlementaire transformeraient durablement la fabrique politique.

L'abolition de l'appartenance de droit des anciens Présidents de la République au Conseil constitutionnel, la réforme du Conseil supérieur de la magistrature et la disparition de la Cour de justice de la République, renouvraient en outre le pouvoir judiciaire.

Enfin, la reconnaissance de la Corse dans le texte fondamental, actée en février dernier, tout comme la possibilité accordée aux collectivités locales d'adopter des mesures adaptées à leur situation marqueraient une nouvelle étape de la décentralisation.

Pour y parvenir, le blocage possible du Sénat, opposé à la procédure réduite en cas de désaccord entre les chambres et supprimant de fait sa nouvelle lecture, pourrait conduire le président de la République à emprunter la voie de l'article 11 et soumettre au référendum son projet de réforme constitutionnelle, signe que sa modernisation peut renouer avec les pratiques fondatrices de la Ve République.